Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6780**

14. Wahlperiode 08. 08. 2001

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Rainer Brüderle, Gudrun Kopp, Dr. Helmut Haussmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 14/6504 –

Haltung der Bundesregierung zu Werbeverboten für Nahrungs- und Genussmittel

Die Europäische Kommission hat am 30. Mai 2001 den Vorschlag für eine Richtlinie über die Werbung für Tabakerzeugnisse und das damit in Verbindung stehende Sponsoring vorgelegt (KOM-Drucksache 2001/283). Der Europäische Gerichtshof hat eine frühere Richtlinie (98/43/EG vom 6. Juli 1998) durch Urteil vom 5. Oktober 2000 in der Rechtssache C-376/98 für nichtig erklärt. Auch der neue Vorschlag der Europäischen Kommission wirft über den angesprochenen Regelungsbereich der Tabakerzeugnisse hinaus grundsätzliche Fragen der Kompetenzabgrenzung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaft, der Subsidiarität, der Medienpolitik, der wirtschaftlichen Rolle der Werbung und der Folgen von Werbeverboten für Wirtschaft und Gesellschaft auf. Der neue Richtlinienvorschlag kann sich zu einem Modellfall über das Verhältnis gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Eingriffsbefugnisse, gesellschaftlicher Subsidiarität und der Verantwortlichkeit des Einzelnen entwickeln.

I. Zur Wirtschaftspolitik

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass auch die Werbung für Genuss- und Nahrungsmittel unverzichtbarer Bestandteil einer wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft und der notwendigen Information der Verbraucher ist?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass auch die Werbung für den Bereich der Genuss- und Nahrungsmittel eine wichtige marktwirtschaftliche Funktion erfüllt. Sie informiert die Verbraucher, verbessert die Vergleichbarkeit von Produkten und fördert den für die Marktwirtschaft nötigen Wettbewerb auf der Angebotsseite. Sie ist ein wesentliches Instrument des Absatzes von Waren und schafft und sichert Arbeitsplätze.

Die Bundesregierung verfolgt im Rahmen ihrer Verbraucherpolitik zugleich das Ziel, Rahmenbedingungen in der sozialen Marktwirtschaft so zu gestalten, dass sich die Verbraucher auf die Angebote der Märkte verlassen können, ohne unvertretbare Risiken für ihre Gesundheit und Sicherheit einzugehen.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Vebraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 3. August 2001 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass für legale Produkte grundsätzlich auch geworben werden darf und dass an Beschränkungen der Werbe- und Informationsfreiheit hohe Anforderungen, insbesondere im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit zu stellen sind?

Auch die Bundesregierung tritt dafür ein, dass für legale Produkte und Dienstleistungen grundsätzlich frei geworben werden darf. Sie sieht darin wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12. Dezember 2000 (Benetton-Werbung) einen engen Zusammenhang mit der Gewährleistung der Meinungsfreiheit, die sich auch auf „kommerzielle Meinungsäußerungen sowie reine Wirtschaftswerbung" erstreckt (BVerfGE 102, 347 [359]). Sie teilt ebenfalls die hier getroffene Feststellung, dass Einschränkungen „grundsätzlich einer Rechtfertigung durch hinreichend gewichtige Gemeinwohlbelange oder schutzwürdige Rechte und Interessen Dritter" bedürfen (BVerfGE a. a. O. S. 363). Grenzen sind z. B. auch für die Werbung da gezogen, wo gegen die guten Sitten verstoßen wird bzw. wo irrerührende Angaben gemacht werden (§§ 1 und 3 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb [UWG]).

3. Wie hoch sind die von dem neuen Vorschlag der Europäischen Kommission erfassten Werbeaufwendungen der Wirtschaft?

   Welche Auswirkungen wird insbesondere ein allgemeines Verbot der Tabakwerbung in Presseerzeugnissen für die Wirtschaftlichkeit und die Arbeitsplätze haben

   a) in der Verlagswirtschaft,

   b) in der Werbewirtschaft,

   c) in der Tabakwirtschaft?

Der Bundesregierung liegen zu den Werbeaufwendungen, so nach Medien, Trägern usw. keine amtlichen Daten vor. Nach einer Sondererhebung des Zentralverbandes der Deutschen Werbewirtschaft (ZAW) in Zusammenarbeit mit dem Verband der Cigarettenindustrie entfielen 1997 von den Ausgaben für die Verbreitung von Werbung in Deutschland im „Gesamt-Tabak-Bereich" 4,7 Mio. DM auf die Tageszeitungen, 83,5 Mio. DM auf Zeitschriften (inklusive Wochen- und Sonntagszeitungen), 0,8 Mio. DM auf Fachzeitschriften.

Eine Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen bei einem weitgehenden Verbot der Tabakwerbung in Printmedien lässt sich von Seiten der Bundesregierung auf Grund der Größenordnung (nach Angaben des ZAW 2,3 % im Verhältnis zu den Gesamtwerbeaufwendungen in den Medien), den eintretenden Substitutionseffekten im übrigen Tabakwerbebereich bzw. in anderen Werbebereichen nicht verlässlich vornehmen.

II. Zur Medienpolitik

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass unterschiedliche nationale Vorschriften über die Werbung sich nicht zu Informations- und Medienhindernissen im Binnenmarkt entwickeln dürfen?

Ja

5. Tritt die Bundesregierung dafür ein, dass jeder Bürger in der Union jede Zeitung oder Zeitschrift frei beziehen kann, auch wenn im Herkunfts- und im Bestimmungsland unterschiedliche Vorschriften über die Werbung gelten?

Ja

6. Ist die Bundesregierung bereit, ähnlich wie beim „Fernsehen ohne Grenzen“ bei den Printmedien für eine „Presse ohne Grenzen“ einzutreten?

Ja

7. Wie hoch ist der Anteil der Auslandsauflage deutscher Zeitschriften und Zeitungen in den Mitgliedstaaten der EU (in Zahlen und in Prozent der Gesamtauflage)?

Nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen haben die deutschen Tageszeitungen (ohne Wochen- und Sonntagszeitungen) eine verkaufte Auflage von 23 726 273 Exemplaren (Stand: Januar 2001). Davon werden 23 447 334 Exemplare im Bundesgebiet verkauft, so dass folglich 278 939 Exemplare (1,2 %) ins Ausland gehen. Zu anderen Printmedien liegen der Bundesregierung entsprechende Daten nicht vor.

8. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Struktur der Leserschaft deutscher Zeitungen und Zeitschriften in anderen Mitgliedstaaten der EU?

   Wie hoch ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen an dieser Leserschaft?

Der Bundesregierung liegen dazu keine gesicherten Erkenntnisse vor. Ziel der Publikationen sind vorwiegend Touristen und Geschäftsreisende. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen an dieser Leserschaft ist nicht bekannt, dürfte aber sehr gering sein.

9. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, in denen deutsche Zeitungen und Zeitschriften in anderen EU-Mitgliedstaaten nicht verkauft werden durften, weil sie Anzeigen für Tabakerzeugnisse enthielten?

Nein

III. Zur Europapolitik

10. Wird die Bundesregierung dem Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission im Ministerrat zustimmen?

Das hängt davon ab, wie die Richtlinie aussieht, wenn sie zur Abstimmung steht.

11. Erwägt die Bundesregierung, gegebenenfalls erneut vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen?

Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

12. Was wird die Bundesregierung tun, falls sie im Ministerrat überstimmt wird?

Es wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

13. Beachtet der neue Vorschlag der Europäischen Kommission nach Meinung der Bundesregierung die vom Europäischen Gerichtshof im Urteil vom 5. Oktober 2000 gezogenen Grenzen für eine gemeinschaftsweite Regelung der Tabakwerbung?

Die Beantwortung der Frage, ob der Richtlinienvorschlag die vom Urteil des EuGH gezogenen Grenzen einhält, ist für die Haltung der Bundesregierung von entscheidender Bedeutung. Die Beantwortung dieser Frage erfordert eine detaillierte Prüfung, die noch nicht abgeschlossen ist.

14. Wird die Bundesregierung dafür eintreten, dass der von der Europäischen Kommission auf die Vorschriften über den Binnenmarkt gestützte Vorschlag auch von den für den Binnenmarkt zuständigen Ministern beraten wird?

Die Entscheidung, welche Ratsformation über einen Kommissionsvorschlag entscheidet, trifft die jeweilige Ratspräsidentschaft. In ihrem Arbeitsprogramm hat die gegenwärtige belgische Ratspräsidentschaft die Behandlung des Richtlinienvorschlags für den Gesundheitsministerrat vorgesehen.

Die Bundesregierung hat keinerlei Veranlassung, dem zu widersprechen, da alle Entscheidungen zur Tabakwerbung und zu Tabakprodukten bisher federführend im Gesundheitsministerrat behandelt wurden. Für die Zuordnung zu einem bestimmten Rat kommt es im Übrigen nicht darauf an, auf welcher Rechtsgrundlage die Entscheidung erfolgt.

15. Wie gedenkt die Bundesregierung das Parlament über den Fortgang der Verhandlungen zu unterrichten?

Die Bundesregierung wird den Deutschen Bundestag gemäß den Vorschriften des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 311) beteiligen. Die Bundesregierung geht dabei davon aus, dass der Deutsche Bundestag gemäß § 5 dieses Gesetzes die ihm gegebene Gelegenheit zur Stellungnahme nutzen wird.

IV. Zur Verbraucherpolitik

16. Wird die Bundesregierung dem Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestags über die Beratungen laufend Bericht erstatten?

Die Bundesregierung wird alle Ausschüsse des Deutschen Bundestages unterrichten, an die der Richtlinien-Vorschlag überwiesen wird.

Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft dazu gehören wird.

17. Wie begründet die Bundesregierung die Tatsache, dass die Beratungen über den neuen Vorschlag der Europäischen Kommission im Rat der Gesundheitsminister erfolgen, während nach dem Organisationserlass des Bundeskanzlers für Fragen des Lebensmittelrechts und damit auch der Tabakwerbung die Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zuständig ist?

Die Zuordnung eines Dossiers zu einer bestimmten Ratsformation erfolgt unabhängig von den jeweils unterschiedlichen Zuständigkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten. Entscheidend ist, welchen Bereichen der Gemeinschaftspolitiken der Vorschlag primär zuzuordnen ist. Änderungen innerhalb der Zuständigkeiten eines Mitgliedstaates haben keinerlei Auswirkungen auf die Zuständigkeiten im Rat.

18. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Wirkung von Verboten der Tabakwerbung in anderen Ländern?

Die Bundesregierung stützt sich bei den Aussagen unter anderem auf die Studie der Weltbank[1)]. Eine Analyse der Konsumtrends der Bevölkerung von 102 Staaten durch die Verfasser zeigt für den Zeitraum 1981 bis 1991 eine deutlich größere Reduktion des Pro-Kopf-Verbrauchs an Tabakprodukten für diejenigen Staaten an, die ein Werbeverbot erlassen haben, verglichen mit Staaten, in denen die Werbung nur geringfügig oder gar nicht eingeschränkt ist. Modellrechnungen der Verfasser gehen ferner von einer Reduktion des Zigarettenkonsums in der Europäischen Union in Höhe von 7 % aus, sofern ein totales Werbeverbot in der Europäischen Union erlassen würde.

Das Bundesministerium für Gesundheit hatte eine Expertise „Werbung und Tabakkonsum – Wirkungsanalyse unter besonderer Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen“ in Auftrag gegeben. In dieser vom Institut für Therapie- und Gesundheitsforschung, Kiel, 1998 erstellten Expertise wurde die neuste wissenschaftliche Literatur ausgewertet. Diese Studie zeigt den längsschnittlichen Vergleich des durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbrauchs an Tabak in Norwegen, Finnland, Neuseeland und Frankreich nach Einrührung des Werbeverbots bis 1996 mit zeitlich parallelen Daten aus Deutschland. Alle genannten Länder haben eine erheblich höhere Reduzierung des Konsums aufzuweisen als Deutschland. In Norwegen erfolgte eine doppelt so hohe Reduzierung des Pro-Kopf-Verbrauchs, in Finnland und Frankreich ist die Reduzierung mehr als dreimal so stark wie in Deutschland, und in Neuseeland ist eine um 50 % größere Reduzierung als in Deutschland zu verzeichnen.

Die Schlussfolgerungen der Verfasser sind bei der betroffenen Wirtschaft und Teilen der Wissenschaft auf Widerspruch gestoßen. Es wird darauf hingewiesen, dass Zahlen über die Entwicklung des Tabakverbrauchs als Maßstab für die Wirkung von Werbeverboten nicht allein ausschlaggebend seien, weil sie durch andere Faktoren wie z. B. die Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen, die Zugänglichkeit des Produkts (Abgabeverbote), die Preise und Steuern für die Tabakerzeugnisse beeinflusst werden. In Ländern mit spürbarem Schmuggel-Anteil geht dieser Teil des Tabakverbrauchs nicht in die offizielle Statistik ein, lässt also den Verbrauch niedriger erscheinen, als er tatsächlich ist.

---

1) Quelle der Weltbankstudie:
Prabhat, J. & Chaloupka, F. J. (1999). Curbing fhe epidemic: Governments and the economics of tobacco control. Washington, D. C.: Weltbank

19. Wie hat sich die Zahl der jugendlichen Raucher in Ländern mit Werbeverboten für Tabakerzeugnisse (z. B. Norwegen, Finnland, Italien und Frankreich) im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland entwickelt?

Der Bundesregierung liegen keine aktuellen Vergleichszahlen vor.

20. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Tabakwerbung keinen entscheidenden Einfluss darauf hat, ob und wann Kinder und Jugendliche mit dem Rauchen beginnen?

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, dass Tabakwerbung keinen entscheidenden Einfluss daraufhat, ob und wann Kinder und Jugendliche mit dem Rauchen beginnen.

Welchen Einfluss das Vorhandensein von Tabakwerbung darauf hat, ob und wann Kinder und Jugendliche mit dem Rauchen beginnen, ist in Sozialpsychologie und Ökonometrie[2)] wissenschaftlich umstritten. Die Ergebnisse der bereits zitierten Expertise von 1998 belegen empirisch, dass Kinder Zigarettenwerbung stärker wahrnehmen und sich intensiver daran erinnern als Erwachsene. Werbefiguren sind ihnen gut vertraut. Auf Jugendliche wirken die Bilder der Werbung intensiver, da sie sich in einer sehr sensiblen Entwicklungsphase der Identitätsbildung befinden, in der sie einerseits auf die Symbole des Erwachsenwerdens aus der Werbung stärker reagieren, andererseits verfügen sie noch über keine ausreichenden Fertigkeiten und Bewältigungsstrategien, Werbestrategien auszublenden. Jugendliche sind empfänglich für Images von Romanzen, Erfolg, Anerkennung, Abenteuer, Unabhängigkeit. Die Tabakwerbung suggeriert, dass diese Images durch den Konsum von Zigaretten erreicht werden könnten. Auch nach verschiedenen neueren Studien[3)] zeigt sich ein positiver Zusammenhang zwischen der Fähigkeit Jugendlicher, sich an bestimmte Anzeigen oder Markenzeichen zu erinnern und der Absicht zu rauchen, dem Rauchbeginn oder dem Ausmaß des Rauchens.

21. Teilt die Bundesregierung unsere Auffassung, dass auch bei der Regelung der Werbung für Genussmittel Selbsthilfe und Selbstkontrolle Vorrang vor staatlichen Regelungen haben sollten?

    Ist sie bereit, darüber auch weiterhin mit der Tabakwirtschaft zu sprechen?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass auch im Bereich der Werbung Selbstkontrollmaßnahmen grundsätzlich Vorrang vor staatlichen Regelungen haben sollten. Sie ist deshalb selbstverständlich bereit, darüber auch weiterhin mit der Tabakwirtschaft zu sprechen. Sofern jedoch die Bemühungen der Wirtschaft, zu einer wirksamen Selbstregulierung zu kommen, keine ausreichende Wirkung zeigen, ist aktives staatliches Handeln zum Schutz der Verbraucher notwendig. Dies gilt insbesondere für die „sensiblen“ Produkte und Bereiche wie z. B. für die Tabak- und die Alkoholwerbung sowie die Werbung in Bezug auf Kinder und Jugendliche.

---

2) Quelle: Literaturverzeichnis bei Bergler, R. u. a. (1995). Ursachen gesundheitlichen Fehlverhaltens im Jugendalter: Eine empirische Analyse am Beispiel des Zigarettenkonsums – Einstieg und Gewohnheitsbildung. Köln: Deutscher Institutsverlag.

3) Quelle: Biener, L. & Siegel, M. (2000). Tobacco marketing and adolescent smoking: more support for a causal inference. American Journal of Public Health, 90, 407-411



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333